

FR_GERICHTE 602 2022 46 vom 5. Dezember 2023

FR Kantonsgericht, 2023-12-05, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_602_2022_46

FR: FR_GERICHTE 602 2022 46 du 5 décembre 2023

IT: FR_GERICHTE 602 2022 46 del 5 dicembre 2023

Regeste

Arrêt de la IIe Cour administrative du Tribunal cantonal | Raumplanung und Bauwesen

Erwägungen

E. 18

mai 2018 et no 10 du 8 mars 2019. Le plan d'affectation des zones (PAZ) mis à l'enquête prévoyait en particulier d'affecter à la zone d'intérêt général I (ZIG I) l'art. ccc du registre foncier (RF) (cf. en rouge ci-dessous), alors sis en zone agricole, ainsi que l'art. ddd RF (cf. en jaune ci-dessous), partiellement affecté jusqu'ici à la zone résidentielle à moyenne densité (ZRMD) et partiellement sis en zone agricole. L'art. ddd RF est propriété de A._____; sur cette parcelle est sise une maison d'habitation comportant deux logements, l'un étant occupé par ce dernier et le second par son fils, B._____. B. Le 4 juin 2018, E._____, F._____, G._____, B._____ et A._____ ont formé, séparément mais dans une teneur identique, opposition à la révision du PAL, contestant pour l'essentiel l'affectation de l'art. ddd RF à la ZIG I, relevant en substance que la nouvelle affectation impactait négativement la valeur de la parcelle. En outre, ils ont fait valoir que les constructions implantées ne devaient pas être incluses dans ce changement de zone, au motif que les bâtisses étaient plus que centenaires et qu'elles méritaient d'être conservées; par conséquent, ils considéraient qu'ils devaient être libres d'effectuer les modifications nécessaires à leur valorisation. Tribunal cantonal TC Page 3 de 22 A cet effet, ils ont requis qu'une zone de protection englobant les deux bâtiments, le jardin potager et le jardin d'agrément soit créée. Par décision du 2 mai 2019, la commune a joint les oppositions et a en particulier rejeté, dans la mesure de leur recevabilité, celles de A._____ et de B._____. Le dossier a été transmis à la DIME pour approbation. S'agissant des oppositions des précités, la commune a exposé que la nouvelle affectation avait pour but de préserver des surfaces à futur pour des constructions et des équipements d'utilité publique dictés par la croissance importante de la population et avant tout par des nouveaux besoins en équipements scolaires. La mesure d'aménagement se justifiait ainsi pleinement. Dès lors que la partie du bien-fonds, auparavant située en zone agricole, était affectée à la zone à bâtir, la perte de valeur dont se prévalait le propriétaire devait être relativisée. En outre, au risque de heurter le principe visant une utilisation mesurée du sol, et compte tenu de l'implantation des constructions érigées sur l'art. ddd RF et de la configuration parcellaire, il ne pouvait pas être donné suite à la demande des opposants consistant à sortir ces bâtisses de la ZIG I. La présence de l'école professionnelle, puis plus au sud-est, de celle du Collège du Sud et du cycle d'orientation légitimait en outre le changement d'affectation, lequel était cohérent puisqu'il permettait d'assurer la continuité et le regroupement des équipements d'utilité publique. C. Agissant le 31 mai 2019, A._____ et B._____ ont interjeté recours contre cette décision, par mémoires distincts mais à la teneur quasi similaire, auprès

de la DIME et ont conclu à ce que l'art. ddd RF soit entièrement affecté à la ZRMD. À titre subsidiaire, A. _____ s'est en outre réservé la possibilité de demander une indemnité pour expropriation. Pour l'essentiel, après avoir relevé à plusieurs reprises qu'aucun projet concret de construction n'était d'actualité - la commune se réservant simplement la possibilité de construire sur les parcelles réaffectées des extensions pour des établissements scolaires - les précités ont exposé que la surface affectée, de l'ordre de 14'000 m², n'était manifestement pas suffisante pour assurer dites extensions. La commune serait en tous les cas contrainte d'implanter une partie des bâtiments en bordure ou à l'extérieur de la Ville, ce qui contreviendrait au développement harmonieux du territoire. Du point de vue des recourants, au lieu de vouloir procéder à des extensions, il valait mieux affecter les bâtiments existants - dédiés à l'école professionnelle, au Collège du Sud ainsi qu'au cycle d'orientation - à un seul établissement scolaire, à savoir par exemple celui du degré secondaire et de déplacer en totalité une partie de la zone dédiée à la formation scolaire en bordure de la Ville. En outre, les intéressés ont fait valoir que la nouvelle affectation, qui les empêcherait de procéder à des transformations et à des agrandissements sur leur parcelle et de faire valoir la plus-value des travaux y relative, restreignait gravement leur droit de propriété. Invitée à se déterminer, la commune a fait valoir, entre autres, dans son écrit du 27 septembre 2019, qu'il n'était pas nécessaire qu'elle dispose d'un projet concret pour délimiter une ZIG. Il suffisait qu'elle démontre l'existence d'un besoin, à satisfaire dans un délai de quinze ans. A cet égard, elle a répété que la croissance démographique de la Ville avait été très marquée ces dernières années et que la structure de la population par âge montrait une surreprésentation des classes d'âge les plus jeunes, entre 0 et 19 ans et 20 et 29 ans. "Le besoin en constructions scolaires (...) [était] donc confirmé avec ces projections, mais il [était] encore trop tôt pour savoir comment ces scénarios se [traduiraient] concrètement en termes de besoins en constructions scolaires". En outre, elle a exposé que si on additionnait toutes les surfaces de ce secteur affectées à la ZIG, il était question d'une ZIG de plus de 75'000 m². Tribunal cantonal TC Page 4 de 22 D. Le 19 février 2021, le Service des constructions et de l'aménagement (SeCA) - dans le cadre de son préavis de synthèse d'examen final - s'est exprimé en défaveur, en l'état, de la nouvelle affectation, estimant que le changement notable de circonstances depuis 2012 n'était pas précisé et qu'il appartenait à la commune d'apporter davantage de justifications concernant les besoins réels dans ce secteur. Par publication dans la FO n° 8 du 26 février 2021, la DIME a fait publier les mesures qu'elle entendait ne pas approuver. Parmi celles-ci figurait notamment "la modification COM 12 sur les [art.] ccc et ddd RF", soit en particulier le changement d'affectation de l'art. ddd RF et la mise en ZIG I du solde de cette parcelle. Le 2 mars 2021 et le 12 avril 2021, A. _____ et B. _____, ainsi que la commune, ont fait part de leur détermination et ont maintenu leurs arguments. A cette occasion, la commune s'est notamment référée au rapport explicatif du 30 avril 2019 à l'appui du nouveau plan d'aménagement communal, élaboré en vertu de l'art. 47 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) (rapport 47 OAT), à deux rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil ainsi qu'à divers échanges de courriels entre la Ville et le service des bâtiments (SBat). E. Par décision du 22 décembre 2021, la DIME a partiellement approuvé la révision générale du PAL, avec des réserves et conditions. Elle a en particulier refusé d'approuver la mise en ZIG I de l'art. ccc RF et de l'art. ddd RF (partiel) affecté jusqu'ici à la zone agricole, ainsi que le changement d'affectation de l'art. ddd RF (partiel) de la ZRMD à la ZIG I, précisant que le retour de l'art. ddd RF (partiel) à la ZRMD devra encore être mis à l'enquête. Par décision du même jour, la DIME a admis les recours de

A. _____ et B. _____ et annulé la décision communale sur opposition du 2 mai 2019, retenant en substance que, bien que la commune ait démontré que la croissance démographique actuelle engendrera un besoin en nouvelles infrastructures scolaires dans le futur, elle admettait elle-même qu'elle ne parvenait pas à "(...) estimer la manière dont ces scénarios se traduiront concrètement", constat déjà évoqué par le SeCA. Elle a considéré que l'atteinte portée à la garantie de la propriété privée n'était pas proportionnelle face aux intérêts publics de la collectivité, lesquels étaient pour l'heure uniquement hypothétiques. Enfin, se référant à un arrêt de la Cour de céans, la DIME a rappelé que, selon les critères du plan directeur cantonal (PDCant), une étude de densification portant sur l'ensemble des zones à bâtir légalisées avec transposition dans le règlement communal d'urbanisme (RCU) était nécessaire pour toute nouvelle mise en zone, y compris pour la création d'une ZIG. F. Agissant le 1er février 2022, la commune interjette recours contre cette décision auprès du Tribunal cantonal et conclut, sous suite de frais, à son annulation, au rejet des recours de A. _____ et B. _____ et, partant, à ce que la délimitation de la ZIG I sur les art. ccc RF et ddd RF soit approuvée et la décision sur opposition du 2 mai 2019 maintenue. A l'appui de ses conclusions, elle fait valoir pour l'essentiel que le besoin en infrastructures scolaires a suffisamment été étayé au travers des différentes pièces transmises avec sa détermination du 12 avril 2021. Elle produit sur ce point en outre un rapport intitulé "PAL - Dossier d'adaptation aux conditions d'approbation, H. _____": étude de sites" (rapport H. _____) du 20 janvier 2022, contenant un chapitre désigné comme "Etude de densification". Elle rappelle à cet égard que, dès lors que la révision du PAL 2018 a été mise à l'enquête avant l'adoption du PDCant, les documents y relatifs ne pouvaient pas contenir une telle étude. D'après elle, la nouvelle affectation se fonde sur des réflexions urbanistiques concrètes et l'interprétation de la DIME sur la concrétisation des besoins est trop restrictive; il ne s'agit en aucun cas d'admettre la délimitation d'une ZIG uniquement lorsque Tribunal cantonal TC Page 5 de 22 le projet est sur le point d'être déposé en vue de l'obtention d'un permis de construire, au risque de réduire à néant l'horizon de planification à quinze ans, fixé par le droit fédéral lui-même. Invitée à se déterminer, la DIME conclut, dans son écrit du 9 mars 2022, au rejet du recours. Elle relève à titre préliminaire que le complément élaboré le 20 janvier 2022 ne remplit pas les conditions posées par le PDCant; il ne répond pas aux critères d'une étude de densification, en tant que font défaut une analyse des mesures de densification à envisager dans les zones autres que les ZIG, ainsi qu'une traduction des différentes mesures dans le PAL. Pour le reste, elle relève que la loi cantonale impose à toute commune de réexaminer son PAL tous les quinze ans; dès lors que la dernière révision générale de Bulle a été approuvée en 2012, dite commune disposera à court terme de l'opportunité d'affecter à la ZIG les surfaces qui auront été identifiées comme étant nécessaires à couvrir les besoins en infrastructures scolaires. Le 11 mars 2022, A. _____ et B. _____ relèvent que, à leurs yeux, la commune ne fait rien valoir de nouveau par rapport à ses précédentes prises de position. Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties. Il sera fait état des arguments, développés par celles-ci à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige. en droit 1. La commune - au vu de son autonomie en tant que responsable de la planification de son territoire - est habilitée à recourir devant le Tribunal cantonal. Déposé par ailleurs dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1), le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let a CPJA comme aussi en vertu de la règle particulière de l'art. 88 al. 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur

l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Cela étant, la conclusion tendant au maintien de la décision sur opposition est toutefois irrecevable dès lors que dite décision a été remplacée par la décision sur recours litigieuse (cf. arrêt TF 2C_907/2018 du 2 avril 2019 consid. 1; cf. ég. ATF 134 II 142 consid. 1.4). Le Tribunal cantonal peut dès lors, sous la réserve mentionnée, entrer en matière sur ses mérites. 2. 2.1. Selon l'art. 77 CPJA, le Tribunal de céans revoit la légalité de la décision attaquée ainsi que la constatation des faits par l'autorité intimée; cela signifie qu'il peut sanctionner la violation de la loi, y compris l'abus ou l'excès du pouvoir d'appréciation, ainsi que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. 2.2. En application des art. 78 al. 2 CPJA et 33 al. 3 let. LAT, lequel impose aux cantons d'instituer au moins une autorité de recours disposant d'un libre pouvoir d'examen (ATF 109 Ib 123; cf. également arrêt TA FR 2A 2000 65 du 26 octobre 2000), le Tribunal de céans statue avec un plein Tribunal cantonal TC Page 6 de 22 pouvoir de cognition sur un recours interjeté à l'encontre d'une décision d'approbation de la DIME; le grief d'inopportunité (dans le sens de "Angemessenheit", cf. TSCHANNEN, in Commentaire ASPAN de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, 2010, art. 26 p. 13) peut - sur le principe - dès lors également être invoqué devant l'instance de céans (cf. TSCHANNEN, art. 2 p. 34 et les références citées; cf. en détail ATF 127 II 238 consid. 3b/aa). Il sied de relever à cet égard que, selon l'art. 2 al. 3 LAT, les autorités chargées de l'aménagement du territoire veillent à laisser aux autorités qui leur sont subordonnées en cette matière la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Cette disposition légale constitue principalement une règle de pouvoir d'examen à l'adresse des autorités d'approbation et de recours. Elle ne trouve cependant application que dans le cadre fixé par le droit de procédure applicable. Si la solution choisie doit être considérée comme inappropriée, l'autorité supérieure ne peut pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité de planification compétente; bien plus, elle doit renvoyer l'affaire à cette autorité pour que celle-ci prenne une nouvelle décision (ATF 120 Ib 207 consid. 3; TSCHANNEN, art. 2 p. 34 et les références citées). Sur le principe, le fait que l'autorité de recours doive laisser aux autorités de rang inférieur la marge de manœuvre nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches n'y change rien. L'autorité de recours doit en effet vérifier - sans perdre de vue qu'elle n'est pas une autorité de planification - que cette marge de manœuvre a été utilisée de manière juste et adéquate. Elle doit en particulier s'imposer une certaine retenue lorsque sont en jeu des intérêts locaux pour la sauvegarde desquels la proximité, la connaissance des lieux, la démocratie locale et l'autonomie communale sont déterminantes (AEMISEGGER/HAAG, in Commentaire pratique LAT, Autorisation de construire, protection juridique et procédure, 2020, art. 33 n. 88). En l'espèce, la DIME ayant jugé, sur recours, en disposant d'une pleine cognition, le Tribunal de céans n'a partant pas à revoir, en application de l'art. 78 CPJA, le grief d'inopportunité. 3. 3.1. L'art. 34 al. 1 LATeC dispose que l'aménagement du territoire communal incombe à la commune. Le conseil communal est l'autorité responsable de l'aménagement local (art. 36 al. 1 LATeC). Aux termes de l'art. 39 LATeC, le PAL est l'instrument par lequel la commune choisit l'orientation de son développement et fixe ses choix par des mesures concrètes. Il comprend le dossier directeur, le plan d'affectation des zones, la réglementation afférente au plan d'affectation des zones et les éventuels plan d'aménagement de détail. Un rapport explicatif et de conformité au sens du droit fédéral accompagne le plan d'affectation des zones et sa réglementation. Quant à la DIME, elle est chargée de l'approbation des plans et règlements adoptés par la commune et du traitement des recours (art. 80 al. 1 et 86 al. 3 LATeC). Les communes jouissent d'autonomie

lorsqu'elles définissent, par des plans, l'affectation de leur territoire (cf. arrêt TF 1C_291/2014 du 1er décembre 2014 consid. 3.2). Cependant, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle LAT au 1er mai 2014, le développement de l'urbanisation dans les communes doit être maîtrisé et limité déjà au niveau du canton. La base de cette maîtrise est un concept d'aménagement cantonal, que la LAT révisée exige et qui définit les visions du développement du canton (art. 8 al. 1 let. a LAT). Dans cette optique, les nouveaux plans directeurs cantonaux limitent fortement la marge de manœuvre des communes par rapport au développement de l'urbanisation, Tribunal cantonal TC Page 7 de 22 et notamment par rapport au dimensionnement des zones à bâtir (AEMISEGGER/KISSLING, in Commentaire pratique LAT: planifier l'affectation, 2016 art. 15 no 23; cf. HETTICH/MATHIS, in FHB Öffentliches Baurecht, 2016, no 1.52).

3.2. La LAT concrétise la vision de l'aménagement du territoire notamment à son art. 1 al. 1, selon lequel la Confédération, les cantons et les communes doivent veiller à une utilisation mesurée du sol et à la séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire. Ils coordonnent celles de leurs activités qui ont des effets sur l'organisation du territoire et ils s'emploient à réaliser une occupation du territoire propre à garantir un développement harmonieux de l'ensemble du pays. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie. Aux termes de l'art. 1 al. 2 LAT, la Confédération, les cantons et les communes soutiennent par des mesures d'aménagement les efforts qui sont entrepris notamment aux fins d'orienter le développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, en maintenant une qualité de l'habitat appropriée (let. abis) ou de créer un milieu bâti compact (let. b). A titre de principes régissant l'aménagement, l'art. 3 al. 4 LAT prescrit qu'il importe de déterminer selon des critères rationnels l'implantation des constructions et installations publiques ou d'intérêt public. Il convient notamment de tenir compte des besoins spécifiques des régions et de réduire les disparités choquantes entre celles-ci (let. a), de faciliter l'accès de la population aux établissements tels qu'écoles, centres de loisirs et services publics (let. b) et d'éviter ou de maintenir dans leur ensemble à un minimum les effets défavorables qu'exercent de telles implantations sur le milieu naturel, la population et l'économie (let. c).

3.3. Le nouveau PDCant, adopté par le Conseil d'Etat le 2 octobre 2018, veut - en application des principes précités - renforcer le réseau urbain du canton, définir les limites spatiales du développement urbain à long terme, concentrer principalement le développement de l'urbanisation dans le tissu urbain et assurer un développement de l'urbanisation durable à l'échelle du canton. Pour y parvenir, le plan directeur définit les limites du territoire d'urbanisation cantonal. Il s'agit d'un élément central de la stratégie, puisque le territoire d'urbanisation prend en compte les besoins pour les zones à bâtir destinées à l'habitat, aux activités et à l'intérêt public pour les 25 prochaines années. Il fixe un cadre global avec des limites au-delà desquelles il n'est pas possible de planifier de nouvelles zones à bâtir. Le PDCant prévoit que des extensions des zones à bâtir pourront être étudiées uniquement à l'intérieur du territoire d'urbanisation (cf. arrêts TC FR 602 2021 163 du 15 mars 2022 consid. 4; 602 2021 12 du 4 août 2021). Le PDCant de 2018 a également pour objectif de développer l'urbanisation à l'intérieur du milieu bâti en premier lieu, par une densification de qualité favorisant les déplacements en transports publics et en mobilité douce. A ce titre, il est question d'utiliser les réserves de terrains à bâtir légalisées et équipées existantes avant de proposer de nouvelles extensions et de subordonner la possibilité d'étendre les zones à bâtir à la définition de mesures en faveur de la densification et de la requalification (cf. PDCant T103. Densification et requalification, p. 1). Il prévoit également d'intégrer des

espaces favorables à la biodiversité dans le processus de densification et des espaces publics de qualité, notamment des espaces verts (cf. PDCant, T103. Densification et requalification, p. 2). A cet effet, le plan directeur communal doit notamment mettre en évidence les mesures nécessaires pour la densification et la requalification (mobilité, protection contre le bruit, valorisation de l'espace public et du patrimoine etc.) (cf. PDCant, T103. Densification et requalification, p. 3). Quant au règlement communal d'urbanisme, il doit prévoir des dispositions réglementaires favorisant la Tribunal cantonal TC Page 8 de 22 requalification de milieu bâti (indice de surface verte, aménagement des abords, etc.) sur la base des résultats de l'étude de densification et requalification (cf. PDCant T103. Densification et requalification, p. 3). Pour que la densification du milieu bâti soit durable, il est nécessaire qu'elle soit planifiée aux endroits présentant les meilleures qualités de desserte en transports publics et avec une accessibilité attractive et sécurisée en mobilité douce. (cf. PDCant T103. Densification et requalification, 1. Objectifs, p. 5). A ce stade, il est rappelé que le moment décisif pour se prononcer sur la conformité d'une planification communale se situe au stade de l'approbation par la DIME, autorité qui doit examiner et approuver les plans et leur réglementation du point de vue de la légalité, de l'opportunité et de leur concordance avec les plans cantonaux et régionaux (art. 86 al. 3 LATeC; arrêts TC FR 602 2019 3 du 3 septembre 2019 et 602 2016 99/154 du 13 novembre 2017 consid. 2c, confirmé in arrêt TF 1C_15/2018 du 15 avril 2019). En instituant expressément l'effet obligatoire du PDCant "dès son adoption par le Conseil d'Etat", le texte de l'art. 18 al. 1 LATeC contient une disposition transitoire claire qui fixe sans ambiguïté le moment à partir duquel les autorités cantonales et communales fribourgeoises doivent appliquer la nouvelle planification directrice (arrêt TC FR 601 2021 119 du

E. 20

mars 2012 et approuvé par le Conseil d'Etat en 2016. En l'état, le projet d'agglomération en est à sa quatrième génération. Il constitue un plan directeur régional au sens de l'art. 27 al. 1 LATeC (cf. www.mobul.ch/images/image/agglomeration/pda/PDA%20MOBUL%2020120316_ASS_DELEGUES_version%20d%C3%A9finitive.pdf, consulté la dernière fois le 2 octobre 2023, p. 4) et lie notamment les autorités cantonales comme les autorités communales qui ont par ailleurs l'obligation d'adapter leur plan d'aménagement local en conséquence (cf. art. 32 al. 1 et 2 LATeC). Le PA approuvé en 2016 précise en particulier que la ville de Bulle fait partie des villes de Suisse qui ont connu les plus fortes croissances depuis 1980. L'agglomération comptait, fin 2006, 21'852 habitants et 10'412 emplois. La population devrait continuer à croître pour atteindre 27'500 habitants en 2020 et 30'500 en 2030 (cf. www.mobul.ch/images/image/agglomeration/pda/PDA%20MOBUL%2020120316_ASS_DELEGUES_version%20d%C3%A9finitive.pdf, consulté la dernière fois le 2 octobre 2023, p. 6). 4. 4.1. Selon l'art. 21 al. 1 LAT, les plans d'affectation ont force obligatoire pour chacun. L'art. 21 al. 2 LAT précise que les plans d'affectation font l'objet des adaptations nécessaires lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées. Une modification sensible des circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT peut être purement factuelle, mais également d'ordre juridique comme une modification législative (cf. ATF 127 I 103 consid. 6b; TANQUEREL, Commentaire pratique LAT: Tribunal cantonal TC Page 9 de 22 Planifier l'affectation, 2016, art. 21 LAT n. 44 et 45; WALDMANN/HÄNNI, Raumplanungsgesetz, 2006, art. 21 LAT n. 15 et les arrêts cités). Selon l'art. 89 al. 3 LATeC, toute modification d'un plan ou d'un règlement approuvé doit être justifiée par un changement notable des circonstances. L'art. 21 al. 2 LAT exprime un compromis entre la

nécessité de l'adaptation régulière des plans, d'une part, et l'exigence de la sécurité du droit, d'autre part. Cette disposition tend à assurer à la planification une certaine stabilité, sans laquelle les plans d'aménagement ne peuvent remplir leur fonction. La stabilité des plans est un aspect du principe, plus général, de la sécurité du droit, qui doit permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en œuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation (ATF 128 I 190 consid. 4.2; cf. également ATF 140 II 25 consid. 3.1 et 132 II 408 consid. 4.2). Ceux-ci doivent toutefois être révisés lorsque les circonstances déterminantes se sont modifiées depuis leur adoption (arrêt TC FR 602 2021 174 du 11 octobre 2022 consid. 4.2.7). Un changement d'attitude des organes de planification quant au choix d'une certaine utilisation ne saurait justifier à lui seul une modification après une courte période. En revanche, plus une révision de la planification se rapproche du délai de 15 ans, plus les changements d'opinion et d'intention des organes de planification peuvent être pris en compte comme justification admissible d'une modification (WALDMANN/HÄNNI, art. 21 n. 20). Il convient de procéder à une pesée d'intérêts tenant compte, d'une part, de la nécessité d'une certaine stabilité de la planification et, d'autre part, de l'intérêt d'une adaptation des plans aux changements intervenus. 4.2. En l'occurrence, la Cour de céans rappelle que la révision générale du PAL de Bulle de 2012 trouve son origine dans la fusion, en 2006, de Bulle et de La Tour-de-Trême - dont le PAL remontait par ailleurs à 1997- ainsi que dans les modifications de la LATeC de 2008. La décision d'approbation partielle de la DIME date aussi de 2012. Les modifications de la commune de 2018 répondent pour partie aux conditions qui y étaient formulées mais prévoient aussi de nouvelles modifications, dont celle contestée. Or, en 2012, il se trouve que l'agglomération bulloise a adopté son PA, lequel a été approuvé par le Conseil d'Etat pour la première fois en 2016, et qui lie les planificateurs locaux qui sont contraints d'y adapter leur PAL en conséquence. Dans l'intervalle, le principe d'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti et le maintien d'une qualité de l'habitat appropriée (art. 1 al. 2 let abis LAT) ont été introduits lors de la révision de la LAT entrée en vigueur le 1er mai 2014. De plus, le PDCant a été élaboré puis adopté à l'automne 2018. Dans ces circonstances, force est ainsi d'admettre que les réflexions et les outils légaux en matière d'aménagement du territoire ont largement évolué depuis 2012, ce que ne manque pas de relever le SeCA dans son préavis de synthèse (cf. préavis de synthèse d'examen final du 19 février 2021 du SeCA, p. 2; cf. également arrêt TC FR 602 2022 240 du 16 novembre 2023 consid. 3). En outre, la commune a connu une croissance démographique importante entre 2012, 2018 (+ 15,55 %) et 2021 (+ 23,44 %), passant de 20'544 habitants à 23'739 puis à 25'361 en 2021, laquelle s'accroît d'ailleurs encore de manière exponentielle au fil du temps. Même si cette progression n'est pas aussi significative qu'entre 2002 (15'387 habitants entre les deux communes) et 2012, avec une croissance de 33,51 %, il n'en demeure pas moins qu'un tel taux d'accroissement de la population depuis la décision de la DIME de 2012, associé au nouveau principe de développement vers l'intérieur et à l'aménagement d'un habitat de qualité mettant Tribunal cantonal TC Page 10 de 22 l'accent sur les espaces publics verts et la nature en ville, selon la volonté des législateurs fédéral et cantonal, justifie pleinement que des modifications supplémentaires aient été apportées au PAL de 2012. La DIME a admis à cet égard, à juste titre, que cette situation rendait nécessaire des mesures adaptées afin de mieux suivre le développement territorial (cf. rapport 47 OAT, p. 6). Et même d'en conclure que le rythme de l'urbanisation de Bulle nécessitait une planification volontariste en la matière. Ceci sans parler du fait qu'en 2002, on était encore en présence de deux communes distinctes. Par ailleurs, la Cour a déjà souligné que la planification est un processus en constante

adaptation, tant quant aux circonstances de fait que quant aux modifications des normes ou planifications supérieures, ce qui peut logiquement conduire à des changements au cours de la procédure de l'élaboration des planifications (cf. arrêt TC FR 602 2021 174 du 11 octobre 2022 consid. 4.2.7). S'agissant des infrastructures scolaires en particulier, il y a lieu de rappeler, à ce stade, que déjà en 2012, il avait été constaté que la structure de la population bulloise montrait une surreprésentation des classes d'âge les plus jeunes (cf. rapport 47 OAT, p. 9). Des constructions scolaires ont du reste été réalisées depuis lors, en 2016. Néanmoins, de nouveaux besoins dans ce domaine se sont faits sentir, notamment au nord de la Ville, suite à la croissance démographique marquée de ces dernières années (cf. rapport 47 OAT, p. 32). En outre, il y a lieu de relever que le projet d'agglomération de troisième génération, soit le PA3, prévoyait que lorsque l'exploitation des fermes inscrites dans le périmètre d'urbanisation cesserait, des extensions de la zone à bâtir seraient possibles, précisant que le secteur de H. _____, qui nous occupe dans la présente affaire, était notamment concerné (cf. https://www.mobul.ch/wp-content/uploads/agglomeration/projets_agglomeration/MOBUL_PA3_partieA_rapport_light.pdf, consulté le 2 octobre 2023, p. 74). Le fait que l'exploitation de la ferme sise sur la parcelle ccc RF ait cessé entre 2016 et 2018 constitue dès lors une autre modification des circonstances à prendre en considération (sur cette question, cf. é.g. consid. 6). Partant, il y a lieu d'admettre que les modifications apportées au PAL par la commune en 2018 ne contreviennent aucunement au principe de stabilité des plans.

5. 5.1. Aux termes de l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (al. 2). Le nouvel art. 15 LAT - entré en vigueur le 1er mai 2014 et applicable aux décisions d'approbation ultérieures à cette date (arrêt TC FR 602 2015 78 du 21 avril 2016) - prévoit notamment que les zones à bâtir sont définies de telle manière qu'elles répondent aux besoins prévisibles pour les quinze années suivantes (al. 1) et que les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites (al. 2). L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales en respectant les buts et les principes de l'aménagement du territoire. En particulier, il faut maintenir les surfaces d'assolement et préserver la nature et le paysage (al. 3). Selon l'al. 4 de cette disposition, de nouveaux terrains peuvent être classés en zone à bâtir, entre autres conditions, notamment s'ils sont propres à la construction (let. a), s'ils seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze prochaines années même si toutes les possibilités d'utilisation des zones à bâtir réservées ont été épuisées (let. b) et ils seront équipés et construits à cette échéance et s'ils permettent de mettre en œuvre le plan directeur (let. c).

Tribunal cantonal TC Page 11 de 22

5.2. Selon le PDCant, il convient d'implanter les infrastructures publiques dans des lieux appropriés de manière à couvrir les besoins de la population, à rationaliser les investissements, à générer des synergies, à renforcer les centres, à assurer leur accessibilité par les transports publics et la mobilité douce et à limiter les effets négatifs sur le territoire et l'environnement (cf. PDCant T 118. Infrastructures publiques, 1. Objectifs, p. 1). Pour cela, il faut situer toute infrastructure publique à l'intérieur du territoire d'urbanisation, lequel est régi selon le principe de la concentration qui consiste à donner la priorité aux endroits centraux et à ceux où l'urbanisation est déjà la plus développée (cf. PDCant, T 118. Infrastructures publiques, 2. Principes, p. 1). Les zones d'intérêt général sont dimensionnées sur la base d'une justification du besoin en fonction des équipements publics existants et des équipements publics à prévoir sur la base du développement démographique prévu à 15 ans (cf. PDCant, T.102 Dimensionnement et gestion de la zone à bâtir). Les communes prévoient des zones

d'intérêt général dimensionnées en fonction des besoins et prennent des mesures de planification suffisantes pour minimiser les impacts des infrastructures publiques sur les secteurs urbanisés (cf. PDCant, T 118. Infrastructures publiques, 3. Mise en oeuvre, p.3). Selon le PDCant, les infrastructures d'enseignement du degré secondaire II sont d'importance cantonale. Ces infrastructures publiques doivent en principe être situées à proximité des centres des localités et bénéficier d'un accès direct et sûr par la mobilité douce (cf. PDCant, T 118. Infrastructures publiques, 2. Principes, p. 1). Le PDCant relève encore que les infrastructures de formation doivent être implantées dans un environnement calme et sécurisant, accessibles à pied et à vélo de manière sécurisée et directe en vue de limiter au maximum la durée de déplacement. Que plusieurs sites d'enseignements sont possibles au sein d'un même cercle scolaire en vue de maintenir les infrastructures scolaires existantes ou pour éviter des déplacements importants en milieu urbain. Il précise également que les infrastructures cantonales d'enseignement du degré secondaire II sont généralement localisées à Fribourg et Bulle (cf. PDCant, T 118. Infrastructures publiques, 2. Principes, p. 4).

5.3. La loi cantonale, art. 43 al. 1 LATeC, prévoit que le plan d'affectation des zones répartit l'ensemble du territoire communal en zones; en règle générale, il délimite les zones à bâtir (let. a), les zones agricoles (let. b) et les zones de protection (let. c). En vertu de l'al. 2, les communes peuvent prévoir d'autres zones destinées à des affectations répondant à des besoins spécifiques. Selon l'art. 50 LATeC, les zones à bâtir peuvent être subdivisées, notamment en zones de centre (let. a), zones mixtes (let. b), zones résidentielles (let. c), zones d'activités (let. d), zones d'intérêt général (let. e) et zones libres (let. f). D'après l'art. 55 LATeC, les zones d'intérêt général sont destinées à servir le bien commun de la collectivité (al. 1). Ces zones sont réservées aux bâtiments, équipements et espaces d'utilité publique au sens de l'art. 116 (al. 2). Les bâtiments et installations privés destinés à la réalisation de tâches d'intérêt public, tels centres culturels et sportifs, cliniques et instituts, sont admissibles (al. 3). Selon le message n° 43 du 20 novembre 2007 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de LATeC, pour les zones d'intérêt général, l'alinéa 2 fait le lien avec les cas d'utilité publique, sans faire une liste exemplative, ce qui permet de renvoyer aux dispositions sur l'expropriation, en particulier les art. 116 et 117 LATeC (https://bdlf.fr.ch/app/fr/chronology/change_documents, consulté la dernière fois le 2 octobre 2023), art. 54, p. 22). Tribunal cantonal TC Page 12 de 22 L'art. 116 al. 1 LATeC dispose que sont notamment reconnus cas d'utilité publique, au sens de la loi sur l'expropriation, les ouvrages tels que les écoles, hôpitaux, établissements médico-sociaux, bâtiments administratifs, cimetières (ch. 1) et les infrastructures de mobilité, parcs, places publiques et fontaines (ch. 4). L'art. 117 LATeC prescrit que si, à l'expiration d'un délai de quinze ans dès l'approbation d'un plan, la collectivité publique n'a pas acquis les terrains réservés pour des bâtiments, équipements ou espaces d'utilité publique, le propriétaire touché par la restriction du propriété peut exiger de la collectivité que, dans le délai d'une année, elle acquière ces terrains ou qu'elle engage la procédure d'expropriation, faute de quoi l'autorité compétente modifie l'affectation du terrain selon la procédures des art. 83 ss LATeC. Conformément à l'art. 50 al. 1 let. e LATeC, une zone d'intérêt général fait partie de la zone à bâtir. A ce titre, ne peuvent y être intégrés que les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis, ou seront probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seront équipés dans ce laps de temps (cf. art. 15 LAT). Autrement dit, dès lors que l'art. 50 LATeC inclut les zones d'intérêt général à la zone à bâtir, l'art. 15 LAT trouve application (arrêt TC FR 602 2018 114/115 du 16 avril 2019 consid. 4.3).

5.4. Concrètement, cela implique que, selon une jurisprudence constante,

l'aménagement d'une zone d'intérêt général doit être justifié par un besoin futur suffisamment concret; celui-ci doit être défini aussi précisément que possible par la collectivité et la réalisation des constructions ou installations publiques doit être attendue avec une relative certitude (arrêt TF 1C_265/2019 consid. 4.3.1, qui se réfère aux ATF 114 Ia 335 consid. 2d; 113 Ia 463 consid. 3a; arrêts TF 1P.542/1992 du 10 mars 1995 consid. 3a, in ZBl 97/1996 115; 1C_327/2014 du 11 mars 2015 consid. 5.4.1). Dans cette perspective, le planificateur local ne peut pas se limiter à des affirmations générales, mais doit justifier l'affectation par des nécessités concrètes de la collectivité publique (GVP 1999 n° 92; DC 1/2000 16; ZBl 1996 p. 115; arrêt TA FR 2A 2004 96 du 25 novembre 2004). En effet, dans l'accomplissement de leurs tâches d'aménagement du territoire et de détermination des zones, les autorités de planification doivent tenir compte des buts et principes d'aménagement définis aux art. 1 et 3 LAT ainsi que des prescriptions fédérales (cf. art. 14 ss LAT) et cantonales (cf. art. 45 ss LATeC) relatives à l'établissement des plans d'affectation (ATF 117 Ia 307; 115 Ia 353). Le respect de ces principes et normes sur un plan théorique n'est pas suffisant; l'autorité appelée à établir une planification doit procéder à une pondération de tous les intérêts, privés ou publics, susceptibles d'intervenir dans le cas d'espèce (ATF 115 Ia 353 et les références citées). Quant au choix du site d'implantation pour des bâtiments et installations publics ou d'intérêt public, il doit s'effectuer selon des critères rationnels (cf. art. 3 al. 4 LAT). 5.5. Enfin, une mesure d'aménagement du territoire, telle que le classement d'un bien-fonds dans une zone d'intérêt général, représente une restriction au droit de propriété qui n'est compatible avec l'art. 26 Cst. que pour autant qu'elle repose sur une base légale, se justifie par un intérêt public suffisant et respecte les principes de la proportionnalité et de l'égalité devant la loi (art. 36 Cst.; arrêt TF 1C_352/2014 du 10 octobre 2014). Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 136 IV 97 consid. 5.2.2 et les arrêts cités). Tribunal cantonal TC Page 13 de 22 6. 6.1. En l'occurrence, la modification parue dans la FO no 20 du 18 mai 2018 prévoit notamment d'intégrer à la ZIG I, l'art. ccc RF (cf. en rouge ci-dessous), jusqu'alors sis en zone agricole, mais dont l'exploitation a été abandonnée, ainsi que l'art. ddd RF (cf. en jaune ci-dessous), partiellement affecté jusqu'ici à la ZRMD (cf. en brun ci-dessous) et partiellement sis en zone agricole (cf. en gris clair ci-dessous). La situation est représentée de la manière suivante (cf. <https://map.geo.fr.ch>): Selon le rapport 47 OAT, le secteur de H._____ - comprenant ces deux parcelles - est mis en zone à bâtir (zone d'intérêt général) afin de permettre l'extension des écoles (en particulier professionnelles). Il s'agit d'une "dent creuse" sise aux limites de l'urbanisation, occupée par une ferme qui n'est plus exploitée. Le secteur est par ailleurs situé dans le périmètre d'urbanisation tel que défini dans le projet d'agglomération MOBUL. Le rapport retient que la nouvelle affectation permet la réalisation d'un centre professionnel et offre la possibilité de réaliser une école, dans un quartier déjà largement dévolu à ces équipements. Il précise encore qu'en tant qu'une partie de la parcelle ddd RF est soumise à la ZRMD et passe désormais en ZIG I, cela donne encore plus de cohérence au secteur (cf. rapport 47 OAT p. 24 et 32). Le solde des deux parcelles concernées actuellement en zone agricole, d'une surface de 6'741 m², est classé en zone à bâtir mais et est compensé par le déclassement, notamment, du secteur de I._____, d'une surface de 72'220 m², lequel appartenait

jusqu'à présent à la ZIG, soumise à un plan d'aménagement de détail (PAD) obligatoire, résultant d'un projet abandonné, de très grande valeur paysagère (cf. rapport 47 OAT p. 24). Avec le PAZ ici contesté, les parcelles ccc et ddd RF s'ajoutent à la ZIG I préexistante (cf. en bleu ci-dessous), à côté de zones habitables et des zones agricoles. Dans cette ZIG I se trouvent actuellement, en termes d'infrastructures scolaires, une école professionnelle, un cycle d'orientation ainsi que le Collège du Sud, qui comprend lui-même un gymnase, une école de commerce et une Tribunal cantonal TC Page 14 de 22 école de culture générale. La situation se présente comme suit selon l'extrait du portail cartographique reproduit ci-dessous (cf. <https://map.geo.fr.ch>).

6.2. 6.2.1. Dans son préavis, le SeCA a retenu qu'en tant que la mise en zone se situait au sein du territoire d'urbanisation et que le changement d'affectation avait lieu dans un secteur qui bénéficiait d'une desserte en transports publics de niveau C, la modification était conforme au PDCant. Cela étant, ledit service a préavisé défavorablement la mesure d'aménagement litigieuse, motif pris que davantage de justifications concernant les besoins réels sur ce secteur devaient être apportées (préavis de synthèse d'examen final du 19 février 2021 du SeCA, p. 9).

6.2.2. La commune a formulé des observations le 12 avril 2021 et a produit plusieurs rapports. Il sied de relever, à titre liminaire, que certains d'entre eux ont été rendus, respectivement produits, postérieurement à la mise à l'enquête de 2018. Cela étant, compte tenu du fait que la procédure devant le Tribunal cantonal est régie par la maxime inquisitoire, la Cour de céans doit tenir compte de tous les faits pertinents connus au moment de sa décision et il ne peut, partant, en aller différemment pour l'autorité inférieure - en l'occurrence la DIME - tenue de statuer sur la base de tous les éléments pertinents à sa disposition (cf. arrêt TC FR 601 2014 41 du 25 juillet 2016 et les références citées). Dans ce contexte, la commune s'est référée à une étude menée en 2017 visant à estimer l'évolution du futur nombre d'élèves fréquentant les cycles d'orientation de la Gruyère et le cercle scolaire Bulle- Morlon. Selon elle, cette étude confirme les estimations démographiques prévues par le PAD4, lequel planifie une agglomération d'environ 44'000 habitants à l'horizon 2035. Elle prévoit un ralentissement, voire une stabilisation, à l'horizon 2030 et relève un accroissement continu des Tribunal cantonal TC Page 15 de 22 élèves du cycle d'orientation. Elle en déduit dès lors que cela se répercutera dans les établissements post-obligatoires. Pour justifier le besoin inhérent à la création de la ZIG contestée, la commune recourante s'est en outre basée sur deux rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil, s'agissant des établissements de degré secondaire II, comprenant les gymnases, les écoles de commerce ainsi que les écoles de culture générale. Dans le premier rapport 2014-DICS-56 du 17 juin 2014, il a été relevé que des travaux en vue de l'extension du Collège du Sud étaient en cours à cette période, mais que ceux-ci servaient uniquement à compenser une croissance démographique déjà devenue réalité. La capacité d'accueil maximale de cet établissement d'ici 2020 était fixé à 1'350 élèves (cf. rapport 2014-DICS- 56 du 17 juin 2014 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2012-GC-42 de Denis Grandjean en vue de la création d'un gymnase intercantonal Vaud-Fribourg à Palézieux-Gare, ci- après: rapport 2014-DICS-56, p. 4). Le rapport conclut qu'en ce qui concerne le sud du canton, le nombre d'élèves du degré secondaire II en provenance des districts de la Glâne, de la Gruyère et de la Veveyse va encore globalement progresser jusqu'en 2030, mais à un rythme nettement moins soutenu que durant les dix dernières années. Partant, le Conseil d'Etat a estimé qu'il fallait, en l'état, attendre la fin des travaux d'extension du Collège du Sud notamment, avant de prendre une décision concernant le sud du canton, relevant toutefois qu'à terme, il pourrait être opportun d'acquérir une parcelle en Ville de Bulle afin de permettre la construction ultérieure d'une

école du degré secondaire II (rapport 2014-DICS-56 du 17 juin 2014, p. 13). Dans le second rapport 2019-DICS-46 du 9 septembre 2019 cité par la commune dans sa détermination du 12 avril 2021, la question d'un collège supplémentaire dans le sud fribourgeois a été examinée. Il ressort de ce document que l'agrandissement du Collège du Sud effectué entre 2014 et 2015 a permis d'accueillir 1'300 élèves mais que, depuis, ses effectifs ont continué à croître fortement. L'établissement comptait 1'201 élèves à la rentrée 2015, puis 1'289 en 2016, 1'325 élèves en 2017 et 1'441 élèves en 2018, dont 78 élèves dans le domaine social et santé qui effectuent principalement leur formation hors de l'établissement (cf. rapport 2019-DICS-46 du 9 septembre 2019 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2019-GC-51 de Bischof Simon en vue de la création d'un collège supplémentaire dans le Sud fribourgeois, ci-après: rapport 2019-DICS-46, p. 2). Son extension récente a donc surtout permis d'absorber la forte croissance démographique qu'a connu tout le sud du canton durant ces dernières années. Dit rapport émet des projections, selon trois scénarios, quant à l'augmentation de la population des 16-19 ans dans les districts de la Gruyère et de la Veveyse, fréquentant le Collège du Sud (rapport 2019-DICS-46, p. 2-3). Il en déduit qu'avec plus de 1'350 élèves utilisant quotidiennement ses locaux, le Collège du Sud a atteint le maximum de sa capacité d'accueil et a dépassé la taille idéale pour une école du degré secondaire II. Son effectif devrait toutefois se stabiliser durant les dix à quinze prochaines années et, ensuite, il faudra prévoir un agrandissement, vraisemblablement sous la forme d'un bâtiment pouvant accueillir 500 à 600 élèves, soit l'effectif approximatif de la filière école de culture générale. Cet agrandissement permettra, d'une part, de faire face à la croissance démographique du Sud fribourgeois qui se poursuit, même si son rythme est moins soutenu et, d'autre part, de diminuer l'effectif du Collège du Sud qui est devenu le plus grand établissement du degré secondaire II du canton (cf. rapport 2019-DICS-46, p. 3-4). Selon les projections démographiques, la future deuxième école du degré secondaire II du sud fribourgeois n'accueillera pas suffisamment d'élèves pour disposer de trois filières de formation, soit gymnase, école de culture générale et école de commerce, comme le Collège du Sud actuel. La répartition des filières devra encore être étudiée. Tribunal cantonal TC Page 16 de 22 Ce nouvel établissement pourrait être, par exemple, une école de culture générale (le bâtiment actuel garderait alors les filières gymnasiale et école de commerce) (cf. rapport 2019-DICS-46, p. 4). En conclusion, la construction d'un établissement de degré secondaire nécessitant au minimum une dizaine d'années depuis le premier projet jusqu'à la mise à disposition des locaux, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faudra, dans une première étape, trouver un terrain pour construire la future deuxième école du degré secondaire du sud du canton qui permettra de diminuer l'effectif du Collège du Sud et de répondre à la poussée démographique prévue après 2030 (rapport 2019-DICS-46, p. 4). 6.2.3. En l'occurrence, force est de souligner, à titre liminaire, que la commune projette d'ériger dans la ZIG litigieuse des infrastructures scolaires, un centre professionnel et/ou une école, soit des ouvrages reconnus d'utilité publique au sens de l'art. 116 LATeC précité, ce qui ne saurait être contesté. Cela étant, de l'avis de la Cour, le dernier rapport du Conseil d'Etat évoqué ci-dessus démontre à satisfaction le besoin avéré de prévoir davantage de surface pour un équipement scolaire dans le sud du canton, en particulier pour le degré secondaire II. Sa conclusion est claire. En outre, en tant qu'il chiffre de manière détaillée l'évolution des effectifs du Collège du Sud de 2015 à 2018, et en conclut que la capacité d'accueil de celui-ci a atteint son maximum, il répond, à tout le moins partiellement, aux réserves émises par le SeCA. A relever à ce stade que les chiffres figurant sur le site Internet du Collège du Sud confirment également que l'établissement est impacté par l'évolution

démographique. Il en ressort que le bâtiment accueillait 1'029 étudiants en 2012 et 1'485 en 2018, ce qui constitue une augmentation de plus de 30 % (cf. <https://collegedusud.ch/presentation/>, consulté la dernière fois le 2 octobre 2023). En outre, la croissance du nombre d'élèves du degré secondaire II est également confirmée par l'annuaire statistique du canton qui comptabilise, dans le district de la Gruyère, pour l'année scolaire 2011/2012, un total de 2'150 (951 + 1'199), contre 2'502 (1'122 + 1'245) pour l'année scolaire 2017/2018, soit une augmentation d'un peu moins de 15 % (Annuaire statistique du canton de Fribourg, www.fr.ch/deef/sstat/publications-du-service-de-la-statistique-du-canton-de-fribourg/annuaire-statistique-du-canton-de-fribourg, Annuaire 2013 p. 305, Annuaire 2019 p. 303, consulté la dernière fois le 2 octobre 2023). Enfin, la Cour ne peut pas s'empêcher de relever que, par décision du 26 mai 2023, la Préfecture de la Gruyère a délivré un permis de construire à l'Etat de Fribourg, respectivement au SBat, pour installer des pavillons scolaires provisoires - soit des containers - sur l'art. jjj RF, sis à côté du Collège du Sud, afin de pallier le manque de places pour les élèves de cet établissement (dossier FRIAC no 2022-3-01227-O). Ces installations apparaissent même déjà sur le portail cartographique (cf. <https://map.geo.fr.ch>). Cet élément confirme incontestablement, si tant est que ce soit encore nécessaire, le besoin concret en infrastructures scolaires du degré secondaire II invoqué par la commune dans son rapport 47 OAT, et relayé par le rapport du Conseil d'Etat du 9 septembre 2019. Bien plus, il rend ce besoin très actuel. Sur le vu de ce qui précède et quoi qu'en pense la DIME, le besoin dont se prévaut la commune pour prévoir la ZIG I litigieuse est ainsi suffisamment défini et précis. Dès lors que la nécessité d'espace supplémentaire pour le Collège du Sud est en effet attestée, il importe peu que la commune n'ait pas encore été en mesure, lors de la mise à l'enquête de 2018 ou encore dans son recours, de définir d'ores et déjà la ou lesquelles des filières - gymnase, école de commerce ou école de culture Tribunal cantonal TC Page 17 de 22 générale - s'établiront dans le ou les bâtiments à ériger sur la parcelle en question. Soulignons en revanche qu'il a toujours été question du secondaire II. Dans le même ordre d'idées, et contrairement à ce qu'ont soutenu les opposants dans leurs écritures, il est patent qu'au stade de la planification, la commune n'a pas l'obligation de présenter un projet de construction pouvant faire l'objet d'une demande de permis de construire pour attester du caractère concret du besoin, au risque de perdre de vue, comme le fait valoir la recourante, l'horizon de planification à quinze ans fixé pour ce type de zone. Enfin, dans ces conditions, qui s'apparentent à des modifications d'envergure autorisant des adaptations (cf. art. 21 al. 2 LAT), il ne saurait être question de refuser d'approuver la modification au motif très formel que la commune sera de toute manière amenée à revoir à court terme son PAL, approuvé en 2012 (cf. art. 34 al. 3 LATeC). Sur le vu de ce qui précède, il sied d'admettre qu'en plus de répondre à un changement de circonstances au sens de l'art. 21 al. 2 LAT et de reposer sur une base légale suffisante (art. 55 LATeC), l'intérêt public à la ZIG litigieuse, respectivement son besoin, sont démontrés à satisfaction. 6.3. Reste toutefois encore à déterminer si l'absence d'étude de densification, au sens du PDCant entré en vigueur en 2018, s'oppose à admettre la création de la ZIG I litigieuse. Selon le rapport 47 OAT, il est question de la mise en zone d'une surface de 6'741 m² (cf. rapport 47 OAT, p. 25 et 32). 6.3.1. Le PDCant (cf. PDCant T 103. Densification et requalification, 3. Mise en œuvre, p. 2 et 6) prévoit à cet égard que les communes établissent, dans le cadre de la révision générale de leur plan d'aménagement local ou en cas d'extension de la zone à bâtir, une étude du potentiel de densification et de requalification de leurs zones à bâtir servant à : ■ identifier les secteurs où une densification

ne peut pas être envisagée en raison d'intérêts publics prépondérants et justifiés; ■ identifier les secteurs où des mesures de requalification de l'espace public ou du tissu construit sont à entreprendre et formuler des objectifs de requalification; ■ évaluer le potentiel de densification théorique en prenant en compte le nombre potentiel d'habitants supplémentaires en regard des dispositions réglementaires existantes et des parts-modales induites; ■ évaluer le potentiel de mutabilité des zones à bâtir existantes dans les 15 ans; ■ justifier les adaptations d'affectation proposées et les dispositions normatives régissant les zones à bâtir en fonction du potentiel de densification et de requalification identifié et des parts-modales visées ; Ensuite, les communes sont appelées à transposer les mesures issues de l'étude du potentiel de densification sur le plan d'affectation des zones et le règlement communal d'urbanisme avant que toute extension des zones à bâtir ne puisse être examinée (cf. PDCant T 103. Densification et requalification, 3. Mise en œuvre, p. 3). Cela a pour conséquence que le PAZ doit affecter les secteurs qui se prêtent à la densification à une zone adéquate sur la base des résultats de l'étude de densification et requalification (cf. PDCant T 103. Densification et requalification, 3. Mise en œuvre, p. 3). Selon la jurisprudence, la nécessité de procéder à une telle étude est liée à des mesures prévoyant de nouvelles mises en zone. Il s'agit de démontrer que, malgré la transposition de toutes les mesures de densification possibles, des mises en zone sont justifiées. Cette étude est la manière dont le PDCant met en œuvre les exigences de l'art. 15 al. 4 LAT et ne se révèle donc pas nécessaire si Tribunal cantonal TC Page 18 de 22 seuls sont approuvés des changements d'affectation, puisque ce type de mesures permet de mettre en œuvre une meilleure utilisation des zones à bâtir déjà légalisées sans extension de l'urbanisation. Cela étant, l'établissement d'une étude sur le potentiel de densification, peu importe son résultat, ne peut en aucun cas conduire à ne pas appliquer les règles relatives aux réserves de zone à bâtir interdisant, dans le cas qu'avait à juger la Cour, la mise en zone des parcelles litigieuses (cf. arrêt TC FR 602 2021 171/172 du 11 octobre 2022 consid. 5). 6.3.2. En l'occurrence, force est d'admettre, comme l'expose à raison la DIME dans ses observations du 9 mars 2022, qu'en tant que l'étude produite par la recourante à l'appui de son recours - à savoir le rapport H. _____ - ne porte pas sur l'ensemble des zones à bâtir légalisées, mais uniquement sur les ZIG, elle ne constitue pas une étude de densification au sens propre du terme. Cela étant, il convient de ne pas perdre de vue le contexte particulier de la présente affaire s'agissant de la nécessité, au sens du PDCant, d'une telle étude; la commune ne cherche en effet pas à proprement parler à densifier mais entend ici bien plutôt répondre à un besoin - avéré - en infrastructures scolaires. La mesure litigieuse poursuit ainsi également un but d'intérêt public général, tout aussi légitime que celui de la densification. En outre, comme le rappelle du reste le rapport 47 OAT, le dossier d'adaptation du PAL ne prévoit la création de nouvelles surfaces à bâtir qu'en compensation avec des dézonages équivalents, en conformité avec la révision de la LAT et l'OAT (cf. rapport 47 OAT, p. 24). Dès lors que la commune procède notamment au déclassement du secteur de I. _____, d'une surface de 72'220 m² - à côté d'autres -, la mise en zone du secteur de H. _____ jusqu'ici partiellement en zone agricole, à raison de 6'741 m², ainsi que celle de K. _____ (808 m²) et des L. _____ (449 m²), ne constitue par conséquent pas un développement de la zone à bâtir, bien au contraire (cf. rapport 47 OAT, p. 25). 6.3.3. Reste néanmoins à savoir si la compensation proposée par la commune ou plutôt la rocade qu'elle préconise peut-être confirmée. Dans une jurisprudence rendue le 4 août 2021 en la cause 602 2021 12, le Tribunal cantonal a exposé, après avoir rappelé la portée limitée du système des rocades dans la zone à bâtir, que celles-ci avaient pour but de permettre la

restructuration de secteurs présentant des défauts ou contraintes limitant fortement les possibilités de développement et de valorisation des terrains concernés et qu'elles consistaient ainsi à dézoner et à mettre en zone des parties de zone à bâtir de même affectation et de même surface. La Cour de céans a ensuite relevé que, selon la pratique de la DIME, les critères suivants devaient être strictement respectés pour qu'une rocade puisse être acceptée, faute de quoi une étude de densification sur l'ensemble des zones devait être établie: • la rocade doit s'effectuer avec le même type d'affectation de zone (au sens des art. 50 ss LATeC); • le secteur bénéficiant de la rocade doit se situer dans le territoire d'urbanisation et en continuité de la zone à bâtir légalisée existante; • le secteur bénéficiant de la rocade doit se situer dans un secteur présentant au minimum une qualité de desserte D en transports publics; Tribunal cantonal TC Page 19 de 22 • le secteur bénéficiant de la rocade doit disposer d'un IBUS fixé au minimum à 1.0 dans le règlement communal d'urbanisme ou de dispositions réglementaires permettant d'atteindre une densité équivalente. Constatant toutefois d'emblée que la bande de terrain bénéficiant de la rocade ne se situait pas dans le territoire d'urbanisation en la cause 602 2021 12, la Cours de céans a considéré que le projet se heurtait de front à l'un des principes fondamentaux du PDCant (cf. PDCant T101, Territoire d'urbanisation, 3. Mise en œuvre, p. 3). Ainsi - sans se prononcer sur la pertinence de tous les critères retenus par la DIME dans le cadre de sa pratique - la Cour de céans en a conclu que la mise en zone était exclue. Cela étant, dans la présente occurrence, il sied d'admettre que tous les critères imposés par la DIME pour autoriser une rocade sont en l'espèce réalisés. Le secteur de I. _____ était soumis à un PAD obligatoire qui a été abandonné; il ne présente donc pas de véritable possibilité de développement ou de valorisation. Par ailleurs, rappelons qu'il s'agit de déclasser principalement le secteur précité, de ZIG à zone agricole, au profit de celui de H. _____, actuellement partiellement en zone agricole et destiné précisément à intégrer la ZIG. Le type d'affectation est dès lors principalement identique. A relever au surplus que, selon les données figurant sur le portail cartographique, s'agissant des surfaces d'assolement, le secteur de I. _____ est majoritairement compris comme une surface de type A, ainsi que classé également en catégorie B2. Concrètement, cela signifie que ce secteur, qui devient une zone agricole, comprend des surfaces d'assolement avec de très bonnes aptitudes (cf. PDCant T 301. Surfaces d'assolement, 1. Objectifs, p. 5; révision de l'inventaire des surfaces agricoles en vue de compléter les données sol provenant des remaniements parcellaires simplifiés - rapport final du 19 janvier 2018, https://map.geo.fr.ch/pdf/SECA/Methodologie_ISA_2018_02_12%20Final%20-%20Avec%20annexes%20complet.pdf, p. 2, consulté pour la dernière fois le 2 octobre 2023). Quand bien même la qualité des terres du secteur H. _____ ne figure pas à l'inventaire des surfaces d'assolement (https://bdlf.fr.ch/app/fr/chronology/change_documents, consulté la dernière fois le 2 octobre 2023), il convient d'admettre, compte tenu de ce qui précède, que la compensation opérée par I. _____ ne saurait manifestement constituer un désavantage du point de vue de l'aménagement du territoire et de la zone agricole. En outre, comme l'a relevé le SeCA dans son préavis, le secteur de H. _____ bénéficie d'une desserte en transports publics suffisante, de niveau C, et se situe dans le périmètre d'urbanisation (cf. préavis de synthèse d'examen final du 19 février 2021 du SeCA, p. 9). Compte tenu des schémas extraits du portail cartographique reproduits ci-dessus, il est de surcroît indéniable que ledit secteur se situe en continuité de la zone à bâtir légalisée existante qui l'entoure de part et d'autre au sud, à l'est et à l'ouest, étant souligné par ailleurs qu'une grande partie de l'art. ddd RF est

d'ores et déjà en zone à bâtir, à savoir en ZRMD. Enfin, dès lors que l'art. 117 RCU dispose que l'IBUS n'est pas applicable à la ZIG I, l'on peut en déduire qu'une densification équivalente à celle visée par le minimum de 1.0 devrait aisément être atteinte. 6.3.4. Dans ces circonstances, les conditions de la rocade sont strictement respectées et c'est lors à tort que la DIME a exigé de la commune que celle-ci produise une étude de densification couvrant l'ensemble de son territoire pour pouvoir autoriser le changement d'affectation des parcelles concernées. C'est le lieu de souligner au demeurant que dite rocade procède d'une réflexion approfondie, basée sur une étude des ZIG existantes (cf. consid. 7), permettant de justifier pleinement l'implantation des Tribunal cantonal TC Page 20 de 22 futures infrastructures scolaires à cet endroit-ci, également au regard de la cohérence du secteur, déjà largement dédié à la formation. 7. Enfin, il y a encore lieu de s'assurer de la proportionnalité des mesures contestées par la DIME. En tant qu'elles visent à réserver une zone pour des infrastructures scolaires, et répondent par là-même au besoin en la matière, la mesure satisfait en principe à l'exigence d'aptitude (cf. consid. 5. 5). En outre, la règle de la nécessité est également respectée. Le rapport H._____, visant à évaluer le potentiel de densification des secteurs affectés à la ZIG I et II, ainsi que d'autres sites potentiels, expose que les ZIG II ne sont pas à même de répondre aux besoins liés à l'implantation d'un site scolaire. S'agissant des ZIG I existantes, passées en revue chacune séparément, il en ressort qu'elles sont déjà occupées ou intégrées dans des projets de développement dont la planification est déjà avancée et le programme définitivement arrêté (cf. annexe au rapport H._____, p. 5). Quant aux autres sites potentiels, examinés à l'aune de plusieurs critères - à savoir accessibilité, disponibilité, affectation ou environnement dans le contexte urbain - ils ne sont pas non plus aptes à accueillir les futures infrastructures de formation. Ces explications sont convaincantes en tous points et elles permettent d'en conclure que le secteur litigieux paraît indéniablement le plus opportun pour le but qu'il poursuit. Par ailleurs, le secteur de H._____ répond aux exigences du PDCant, en tant qu'il s'intègre dans le tissu bâti, est situé dans un espace "Urbain - Projet d'agglomération" de priorité 1, dont la croissance est prioritaire (cf. PDCant, section B, volet stratégique, p. 13 et 28) et qu'il permettra une synergie avec les nombreuses infrastructures d'ores et déjà en place à proximité immédiate. Les parcelles sont au surplus situées centralement, à proximité d'un accès direct de mobilité douce. Pour sa part, le déplacement d'une partie du degré secondaire II en dehors du centre urbain, comme l'ont fait valoir les opposants, contreviendrait manifestement aux objectifs fixés dans la planification directrice. En revanche, la DIME, qui a refusé la création d'une ZIG à cet endroit sur son principe - position qui, comme on vient de le voir, n'est pas fondée -, n'a pas examiné la proportionnalité sous l'angle de l'effet sur les propriétaires intimés. Ceux-ci s'étaient opposés au projet communal en invoquant différents arguments, notamment le fait que certaines parties de leurs immeubles ne devraient pas être incluses dans la ZIG. Certes, il sied de relever qu'ils conservent à ce stade le droit d'habiter, de louer, d'entretenir - à certaines conditions (cf. art. 69 LATeC) - ainsi que de vendre leurs immeubles. S'agissant de l'art. 69 al. 3 LATeC, relatif à la renonciation par le propriétaire à réclamer une indemnité pour la plus-value en cas de travaux, il est souligné que dite disposition est formulée de manière potestative, de sorte que le propriétaire ne sera pas nécessairement privé de dite plus-value. Au surplus, il y a lieu de rappeler que la mesure litigieuse fait entièrement passer la parcelle ddd RF en zone à bâtir, selon le nouveau PAZ, de sorte que la diminution de la valeur du bien-fonds dont se prévalent les intimés se doit d'être relativisée. Enfin, il convient de relever que la parcelle précitée n'est pour l'heure que réservée en vue

de constructions scolaires et qu'une éventuelle indemnité pour expropriation est au demeurant réservée. Tribunal cantonal TC Page 21 de 22 Partant, tout bien pesé, la création de la ZIG litigieuse ne porte, sur le principe, pas une atteinte disproportionnée à la garantie de la propriété. Cela étant, reste à examiner la manière dont Ville de Bulle entend mettre en œuvre cette nouvelle affectation. Dans la mesure où la DIME n'a pas examiné ce point et qu'il lui appartient d'exercer son plein pouvoir de cognition, il y a lieu de lui retourner la cause à cet effet. Il ne suffit à ce stade pas de mentionner, comme l'a fait la commune, que l'entier des surfaces sur lesquelles sont implantés les immeubles des intimés propriétaires doivent être inclus dans le périmètre de la ZIG pour des raisons urbanistiques sans détailler et approfondir cette argumentation. Le Tribunal ne peut pas non plus confirmer les limites de la zone au motif que celles-ci suivent le parcellaire. 8. 8.1. Sur le vu de ce qui précède, le recours est partiellement admis et la décision de la DIME du

E. 22

décembre 2021 est annulée, en tant qu'elle porte sur le refus de mise en ZIG I des art. ccc RF et ddd RF (partiel). La décision sur recours du 22 décembre 2021 de dite autorité est également annulée. La cause est toutefois renvoyée à la DIME pour examen de sa mise en œuvre. 8.2. En application de l'art. 133 CPJA, il n'est pas perçu de frais de procédure de l'autorité intimé ni des intimés qui n'ont pris aucune conclusion formelle dans le cadre du présent recours. Aucune indemnité de partie n'est enfin allouée (art. 137 et 139 CPJA). (dispositif en page suivante) Tribunal cantonal TC Page 22 de 22 la Cour arrête : I. Le recours est partiellement admis, dans la mesure de sa recevabilité. Partant, la décision d'approbation du 22 décembre 2021 est annulée, en tant qu'elle refuse, sur le principe, l'approbation de la mise en zone d'intérêt général I des art. ccc et ddd RF. La décision sur recours du 22 décembre 2021 est annulée. La cause est renvoyée à la DIME pour examen de sa mise en œuvre et nouvelle décision. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. III. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie. IV. Notification. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 5 décembre 2023/ape/smo Le Président La Greffière-rapporteure

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.